

A high-angle photograph of three students sitting around a wooden table, focused on their studies. One student is pointing at a book, another is writing in a notebook, and a third is looking at a smartphone. The scene is overlaid with a blue gradient on the left side.

Simulación de la condonación del CAE

SANTIAGO MONTIEL
ALFONSO ESPAÑA

DICIEMBRE 2023

Simulación de la condonación del CAE

DICIEMBRE 2023

INTRODUCCIÓN

Condonar la deuda del Crédito con Garantía Estatal (o CAE) es una política regresiva con un alto costo de oportunidad con respecto a otras necesidades sociales. Sin embargo, recientemente el Ejecutivo se comprometió a enviar un proyecto de ley orientado a cancelar dicha deuda. Todavía no se conoce la propuesta, pero en su programa el actual gobierno señalaba condonar la deuda total del CAE. Teniendo esto en consideración, en este documento simulamos distintos escenarios de condonación:

1. **Condonación universal¹:** se estima el costo de este escenario ya que es una promesa de campaña del actual gobierno.
2. **Condonación de la deuda que supera el valor inicial de esta:** en este escenario los deudores quedarían con su situación inicial de deuda, condonando todos los aumentos que hayan ocurrido debido a intereses.
3. **Condonación de la deuda de aquellos que tienen saldo remanente pre-2012:** se beneficia a quienes accedieron al crédito en peores condiciones comparado con quienes lo hicieron post 2012, en términos de tasa de interés y valor de cuota mensual.
4. **Condonación de la deuda de aquellos con garantía ejecutada:** escenario donde se condona la deuda a personas cuya deuda neta (saldo insoluto) el Fisco debió pagar al banco privado. En estos casos, el Fisco pasó a ser el acreedor y es quien cobra al deudor.
5. **Condonación de la deuda a los que desertaron:** se condona la deuda exclusivamente a aquellas personas que desertaron de sus estudios superiores.

ANTECEDENTES

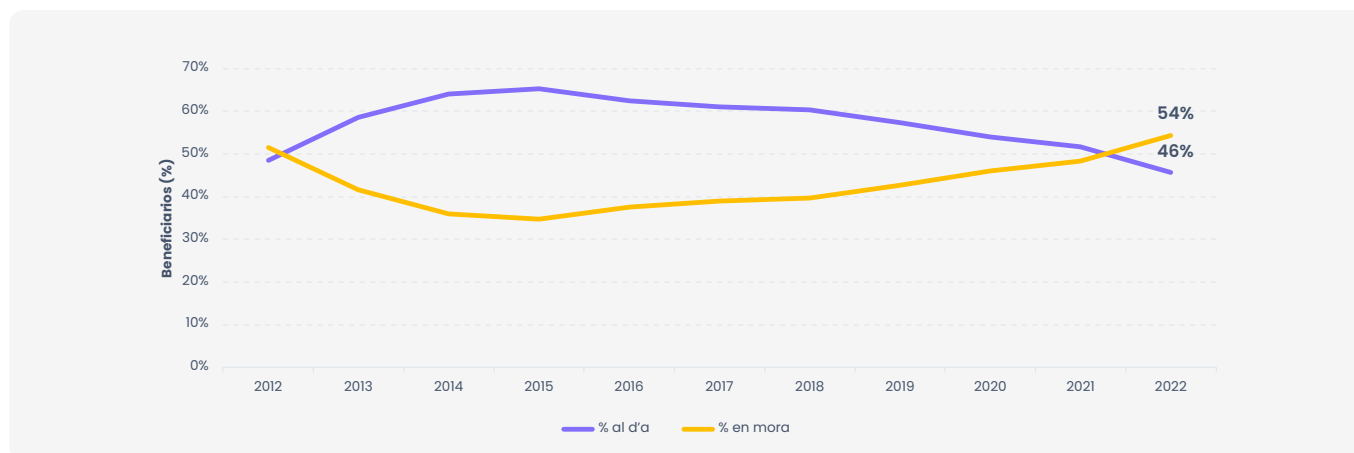
El CAE ha facilitado el financiamiento de los estudios superiores de 1.128.362 personas, desde su creación en el año 2006 hasta el 31 de diciembre del 2022. De estas, 818 mil están en etapa de pago, de las cuales el 77% han egresado de instituciones de educación superior y el 23% ha desertado.

De los 818 mil beneficiarios en etapa de pago, el 46% está al día y 54% está en mora. Esta situación no siempre fue así. Como se observa en la Figura 1, hasta el 2015 la tendencia era una

1. Plan de Gobierno Apruebo Dignidad. Página 139.

caída en los morosos, pero después del 2016 esta comenzó a crecer², hasta que el 2022 superó el porcentaje de beneficiarios al día.

Figura 1: Situación de pago del CAE, 2012-2022



Fuente: Comisión Ingresos (2022).

Al 31 de diciembre del 2022, en promedio, los beneficiarios con cuadro de pago activo pagan \$52.333 (Tabla 1). Un 47% de los beneficiarios con cuadro activa paga una cuota mensual promedio de \$19.744.

Tabla 1: Valor cuota mensual por beneficiario con cuadro de pago activo*. Cifras al 31 de diciembre 2022

TRAMO CUOTA	BENEFICIARIOS (MILES)	%	% ACUMULADO	CUOTA PROMEDIO (PESOS)
0 - 1 UF	209,5	47%	47%	\$19.744
1 - 2 UF	130,5	29%	77%	\$32.508
2 - 3 UF	58,6	13%	90%	\$40.751
3 UF o más	45,7	10%	100%	\$47.639
Total	444,3	100%	-	\$52.333

* Se excluyen créditos con garantía ejecutada, créditos acelerados por mora y créditos ya pagados. El resto de beneficiarios se acumulan en "Etapa de estudio o gracia" (340 mil) o "con garantía ejecutada o crédito acelerado" (332 mil).
Fuente: Comisión Ingresos (2022)

2. Desde el 2016 comenzó, vía glosa presupuestaria, a implementarse lo que serían las bases de la política de gratuidad en la educación superior bajo un esquema de avance progresivo en cobertura condicionado a variables macroeconómicas. Al principio la gratuidad benefició a postulantes que pertenecieran hasta el quinto decil de vulnerabilidad matriculados en alguna universidad del Estado o en alguna otra universidad que, cumpliendo con los mínimos de calidad definidos, hubiese decidido adherir al programa. Luego se extendió hasta el sexto decil para las Instituciones de Educación Superior (IES) y a Centros de Formación Técnica (CFT) e Institutos Profesionales (IP) que estuvieran constituidos como instituciones sin fin de lucro. La ley N°21.091 formalizó legalmente todo este programa y las exigencias asociadas. La gratuidad redujo las solicitudes de CAE y sus renovaciones desde el 2016 (Subsecretaría de Educación Superior 2021). Así también, cambió la composición de los nuevos beneficiarios del CAE, los que desde el 2018 pertenecen, principalmente, al quintil 5. A raíz de la pandemia, el 2020 se redujo en un 25% la cantidad anual de beneficiarios del CAE, bajando de 62,3 mil en 2019 a 46,3 mil, lo que afectó sutilmente la composición económica de los nuevos deudores.

Para quienes solicitaron el crédito post 2012, la cuota es contingente al ingreso, con un tope del 10% de este. Así también, la tasa de interés tiene un tope de UF+2%. Del mismo modo, existe la posibilidad de suspender el pago por cesantía. Todos estos beneficios dependen de que el beneficiario no posea morosidad³. El 2022, el fisco desembolsó US\$ 77 millones por estos beneficios (**Tabla 2**).

Tabla 2: Beneficios asociados al CAE y costo fiscal. Cifras al 31 de diciembre 2022.

BENEFICIO	US \$
Rebaja tasa 2% real anual	45.036.487
Subsidio contingencia a la renta	17.185.440
Suspensión de pago (cesantía y estudios extranjeros)	14.913.139
Total	77.135.066

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Ingresos (2022).

Los estudios superiores tienen una correlación positiva con los ingresos laborales (**Figura 2**). Según Casen (2022), el sueldo o salario por el trabajo principal promedio de las personas con educación profesional completa es de \$1.210.114. De este modo, las personas con educación superior completa, en promedio, se ubicarían sobre el percentil 80 de ingresos laborales.

Tabla 3: Nivel de escolaridad e ingreso promedio por el trabajo principal

NIVEL DE ESCOLARIDAD	SUELDO O SALARIO LÍQUIDO EN SU TRABAJO PRINCIPAL	CANTIDAD DE PERSONAS	%
Sin educación formal	\$371.639	24.566	0%
Básica incompleta	\$384.430	318.130	5%
Básica completa	\$409.368	354.633	5%
Media humanista incompleta	\$441.813	422.073	6%
Media humanista completa	\$479.619	1.485.785	22%
Media técnica profesional incompleta	\$513.767	120.248	2%
Media técnica profesional completa	\$537.006	679.496	10%

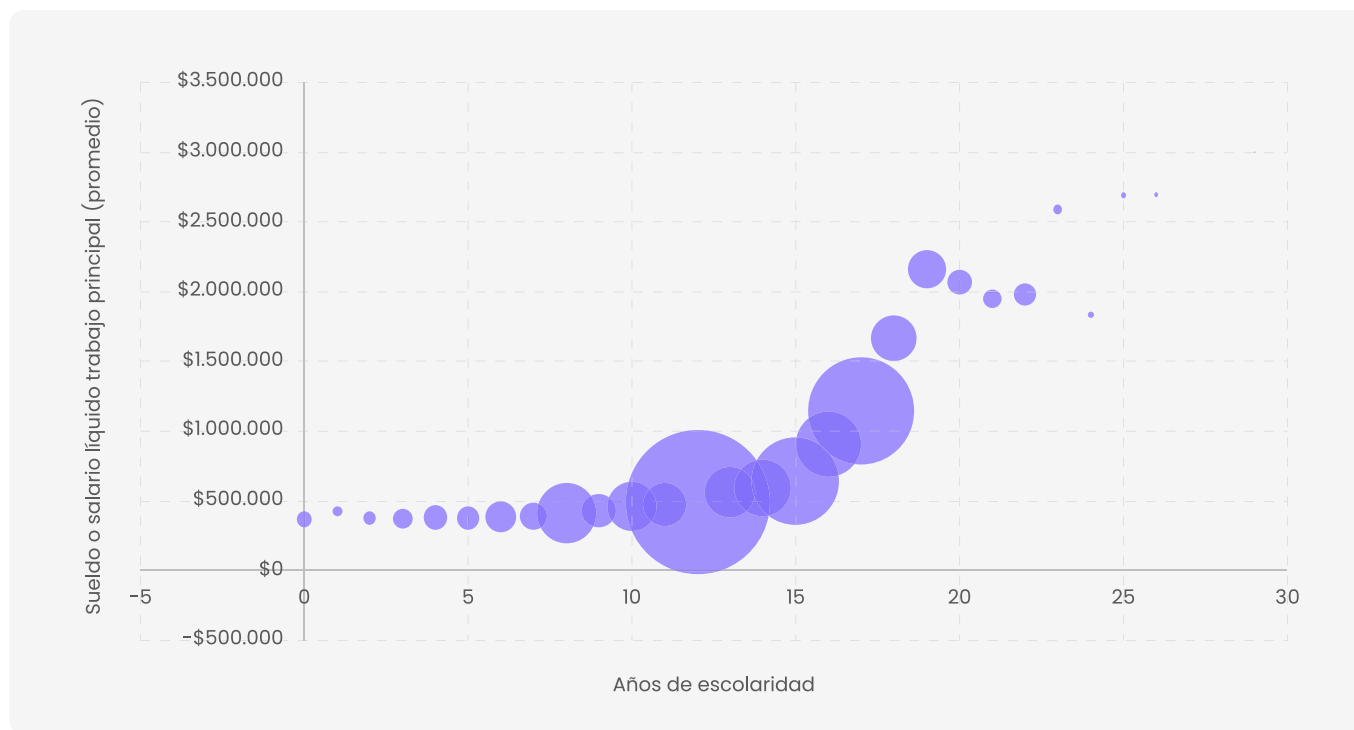
3. Durante su primera etapa, entre 2006 y 2011, las tasas de los créditos eran fijadas por los bancos en el proceso de licitación, cuyo promedio histórico para este período fue de UF+5,6% (Comisión Ingresos 2015, 26). En septiembre de 2012 la Ley N°20.634 rebajó la tasa de interés del CAE a UF+2% anual por defecto y un pago del valor de la cuota contingente al 10% de la renta promedio de los últimos doce meses, para todos aquellos que entraran al beneficio en adelante. Así, se introduce el copago de las cuotas pactadas, con cargo fiscal, equivalente a la parte de la cuota que supera dicho 10% (Ley N°20.634). Para acceder a este beneficio, los deudores pertenecientes a la cohorte 2006-2011 debían estar al día con sus obligaciones. Por esta razón, una porción importante de deudores pre-2012 no accedieron a estos beneficios y debieron seguir pagando cuotas con los intereses pactados inicialmente, superiores a UF+2%, generando malestar y rechazo hacia esta política.

Con el objetivo de que los morosos con el pago del crédito pudiesen quedar al día acreditando el pago de una cuota, sin cobro de intereses moratorios ni gastos de cobranza, durante el 2020 Ingresos puso a su disposición un proceso extraordinario e inédito de reprogramación. En caso de pagar la cuota correspondiente, los morosos podían recuperar el pago regular del crédito, quedando en condiciones de acceder a los beneficios propios de los deudores del CAE que pagan al día (rebaja automática de la tasa de interés al 2% anual; cuotas no mayores al 10% de la renta; suspensión del cobro en caso de no tener trabajo). En total, 24.975 deudores reprogramaron su deuda (Comisión Ingresos 2021).

NIVEL DE ESCOLARIDAD	SUELDO O SALARIO LÍQUIDO EN SU TRABAJO PRINCIPAL	CANTIDAD DE PERSONAS	%
Técnico nivel superior incompleta	\$513.473	235.198	3%
Técnico nivel superior completo	\$659.387	727.017	11%
Profesional incompleto	\$652.130	447.808	7%
Profesional completo	\$1.210.114	1.600.470	24%
Posgrado incompleto	\$1.697.794	71.821	1%
Posgrado completo	\$2.232.518	212.652	3%
No sabe	\$546.752	47.151	1%
TOTAL	\$749.034	6.747.048	100%

Fuente: Casen (2022)

Figura 2: Años de escolaridad y sueldo o salario líquido del trabajo principal, 2022



Nota: El tamaño de la burbuja representa a la cantidad de personas.

Fuente: Elaboración propia en base a Casen (2022)

ESTIMACIÓN DE DISTINTOS ESCENARIOS DE CONDONACIÓN

Para realizar las estimaciones, en julio del 2023 se solicitó vía Ley de Transparencia, una base de datos a Comisión Ingresos con información sobre beneficiarios CAE. Las estimaciones de esta sección se basan en el análisis de dichos datos:

Tabla 4: Simulaciones sobre distintos escenarios de condonación

ESCENARIO DE CONDONACIÓN	DEUDORES BENEFICIADOS	COSTO (US\$ MILLONES)	% DEL PIB*
Universal	1.112.378	11.270	3,7%
Deuda que supera el valor inicial del crédito	522.104	5.160	1,7%
Deuda de aquellos que tienen saldo remanente pre-2012	343.025	4.240	1,4%
Deuda de aquellos con garantía ejecutada	332.443	3.200	1,1%
Deuda a los que desertaron	176.289	1.240	0,4%

*En base a PIB de US\$ 301.448,3⁴

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Ingresos (2022) y Banco Central (2022)

CONCLUSIÓN

Como se observa, en cualquier escenario la condonación es una política altamente costosa y regresiva. En vez de insistir con condonar universalmente la deuda del CAE –como sugería el programa del actual gobierno–, la política pública debiese ser enfocada en perfeccionar el crédito existente. Sistemas privados de pago a la universidad existen en varios países del mundo, ya que permiten que más personas puedan acceder a la educación superior de manera fiscalmente sostenible.

Por otra parte, la condonación de la deuda por criterios como la morosidad o garantía ejecutada puede inducir a incentivos perversos en quienes están pagando el crédito, además de ser injusto con quienes ya pagaron.

El costo alternativo de una política tan cara como la condonación universal del CAE (\$11.270 millones de dólares según nuestros cálculos), es extremadamente alto y a nuestro parecer desvía el foco de las urgencias más importantes que hoy tenemos en educación: la reactivación educativa para hacernos cargo del terremoto educacional provocado por la pandemia. En concreto, el costo fiscal de la condonación universal del CAE de \$11.270 millones de dólares equivale a :

4. PIB del cuarto trimestre 2022. Véase: https://si3.bcentral.cl/siete/ES/Siete/Cuadro/CAP_CCNN/MN_EST_MACRO_IV/PEM_ACTyDDA_IndMacT_2_2018

- **40 veces el presupuesto del plan de reactivación educativa** anunciado por la actual administración (\$288 millones de dólares para el 2023)
- **37 veces el presupuesto para el proyecto de sala cuna universal (0,1% del PIB)**, incluido como una de las necesidades de gasto del pacto fiscal promovido por Hacienda.
- **Elevar la subvención escolar para todos los estudiantes de establecimientos particulares subvencionados (1.961.597) en \$20.781 (16%), pasando de \$131.802 mensuales a \$152.583.**

Urge que el gobierno priorice la reactivación educativa en primera infancia y se deje de lado la regresividad de una medida como la condonación del CAE.